RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

24. maj 2011 *

I de forenede sager T-109/05 og T-444/05,

Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), tidligere Navigazione Libera del Golfo SpA, Napoli (Italien), ved advokaterne S. Ravenna og A. Abate,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved P. Costa de Oliveira og V. Di Bucci, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Italienske Republik, først ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, og avvocato dello Stato M. Fiorilli, derefter ved M. Fiorilli og R. Adam, som befuldmægtiget, og endelig ved avvocato dello Stato I. Bruni,

* Processprog: italiensk.

Rådet for Den Europæiske Union ved B. Driessen og A. Vitro, som befuldmægtigede,

intervenienter i sag T-444/05,

og af

Caremar SpA, Napoli, først ved advokaterne G.M. Roberti, A. Franchi og G. Bellitti, derefter ved advokaterne G.M. Roberti, G. Bellitti og I. Perego,

intervenient i de forenede sager T-109/05 og T-444/05,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning D(2005) 997 af 3. februar 2005 og D(2005) 9766 af 12. oktober 2005 om afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i visse oplysninger, der ikke er gengivet i den offentliggjorte version af Kommissionens beslutning 2005/163/EF af 16. marts 2004 om Italiens statsstøtte til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (Tirrenia-koncernen) (EUT 2005 L 53, s. 29),

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, O. Czúcz, og dommerne I. Labucka og K. O'Higgins (refererende dommer),

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. juni 2010,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 255 EF bestemmer:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden.

3. Ovennævnte institutioner indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener.«

2 Artikel 287 EF bestemmer:

»Medlemmer af Fællesskabets institutioner, medlemmerne af udvalgene samt Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte har — selv efter at deres hverv er ophørt —

forpligtelse til ikke at give oplysninger om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder, navnlig oplysninger om virksomheder og om deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold.«

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastlægger principperne og betingelserne for og begrænsningen i retten til aktindsigt i de ovennævnte institutioners dokumenter som fastlagt ved artikel 255 EF.

4 Under overskriften »Formål« bestemmer artikel 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, at formålet med forordningen er at »fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter som fastlagt ved artikel 255 [EF] med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter«.

5 Denne forordnings artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.«

6 I henhold til artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001 forstås i denne forordning ved »dokument« »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

7 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som fastlægger undtagelserne til retten til aktindsigt, bestemmer følgende:

»[…]

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

— en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[…]

4. Med hensyn til dokumenter fra tredjemand rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende privatlivets fred eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.«

8 Artikel 7 med overskriften »Behandling af oprindelige begæringer« bestemmer:

»1. En begæring om aktindsigt i et dokument skal behandles straks. En bekræftelse af modtageren fremsendes til den, der har fremsat begæringen. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af begæringen skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til det ønskede dokument i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag, og oplyse vedkommende om retten til at genfremsætte begæringen i henhold til stk. 2 i denne artikel.

2. Giver institutionen den, der har fremsat begæringen, helt eller delvist afslag, kan vedkommende inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af institutionens svar genfremsætte begæringen over for institutionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling.

[…]«

9 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den, den der har fremsat begæringen, om mulighederne for domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i artikel 230 [EF] og 195 [EF].«

10 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1) fastlægger desuden de procedurer, der gælder for Kommissionens udøvelse af den kompetence, der er tillagt den ved artikel 88 EF, til at udtale sig om statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet.

11 Under overskriften »De interesserede parters rettigheder« bestemmer artikel 20 i forordning nr. 659/1999:

»1. Alle interesserede parter kan ifølge artikel 6 fremsætte bemærkninger, efter at Kommissionen har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Alle de interesserede parter, der har fremsat sådanne bemærkninger, og modtagerne af individuel støtte vil få tilsendt en kopi af den beslutning, Kommissionen vedtager i medfør af artikel 7.

2. Alle interesserede parter kan underrette Kommissionen om påstået ulovlig støtte og om påstået misbrug af støtte. Hvis Kommissionen finder, at der på grundlag af de

oplysninger, den er i besiddelse af, ikke er tilstrækkeligt grundlag for at undersøge sagen, giver den den interesserede part meddelelse herom. Hvis Kommissionen vedtager en beslutning i en sag vedrørende det spørgsmål, de forelagte oplysninger omhandler, sender den en kopi af beslutningen til den interesserede part.

3. Alle interesserede parter modtager efter anmodning en kopi af enhver beslutning vedtaget efter artikel 4, 7, artikel 10, stk. 3, og artikel 11.«

12 Artikel 25, med overskriften »Modtagere af beslutninger«, bestemmer:

»Beslutninger vedtaget […] rettes til den pågældende medlemsstat. Kommissionen meddeler straks disse beslutninger til den pågældende medlemsstat og giver denne medlemsstat mulighed for at oplyse Kommissionen om, hvilke oplysninger den mener skal være omfattet af tavshedspligten.«

13 Kommissionens meddelelse K(2003) 4582 af 1. december 2003 om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger (EUT C 297, s. 6) (herefter »tavshedspligt i statsstøttebeslutninger«), som forklarer, hvordan Kommissionen agter at behandle anmodninger fra medlemsstater, til hvem statsstøttebeslutninger er rettet, om at betragte dele af disse beslutninger som værende omfattet af tavshedspligt og således ikke røbe disse, når beslutningen offentliggøres, fastsætter i afsnit 3.1:

»Forretningshemmeligheder kan kun vedrøre oplysninger, som handler om en virksomhed, som har en faktisk eller en potentiel økonomisk værdi, og hvor andre virksomheder kunne opnå økonomisk værdi ved afsløring eller anvendelse af disse.

Typiske eksempler er: metoder til vurdering af fremstillings- og distributionsomkostninger, produktionshemmeligheder […] samt processer, leveringskilder, fremstillede og solgte mængder, markedsandele, kunde- og forhandlerlister, marketingplaner, omkostnings-/prisstrukturer, salgspolitik samt oplysninger om virksomhedens interne organisation.«

14 Det er endvidere fastsat i afsnit 3.2, med overskriften »Andre fortrolige oplysninger«, at oplysninger om tilrettelæggelsen af offentlige tjenester og omkostningerne herved normalt ikke vil kunne betragtes som andre fortrolige oplysninger, selv om de kan udgøre en forretningshemmelighed, hvis de kriterier, der er fastlagt ovenfor i afsnit 3.1, er opfyldt.

Tvisternes baggrund og retsforhandlingerne

15 I sin beslutning 2005/163/EF af 16. marts 2004 om Italiens statsstøtte til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (Tirrenia-koncernen) (EUT 2005 L 53, s. 29) har Kommissionen delvis taget en anmodning fra de italienske myndigheder om i den offentliggjorte version af beslutningen at slette oplysningerne om de omkostningselementer for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar et Toremar (herefter »Tirrenia-koncernen«), som indgår i tabellerne i 128. og 140. betragtning til den nævnte beslutning, til følge.

16 Kommissionen har i henhold til artikel 20, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 659/1999 meddelt sagsøgeren, Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), den ikke-fortrolige version af beslutning 2005/163.

17 Ved skrivelse af 24. november 2004 anmodede sagsøgerens advokat, S. Ravenna, Kommissionen om i henhold til artikel 6 og 7 i forordning nr. 1049/2001 at fremsende den fuldstændige tekst af beslutning 2005/163 med »de analytiske data, som [ikke] var gengivet i tabellerne i 128. og 140. [betragtning] til [den nævnte] beslutning, herunder de detaljerede meromkostninger, der årligt bæres af Caremar, navnlig for passagertransport på ruten Napoli-Capri både med færger og hurtigfærger«.

18 Kommissionens generaldirektorat (GD) »Energi og Transport« besvarede begæringen om aktindsigt i de nævnte dokumenter ved skrivelse af 7. december 2004 med afslag på aktindsigt i dataene i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163. Generaldirektoratet fandt, at de pågældende betragtninger var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, ifølge hvilken institutionen afslår aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser. Det præciserede, at de nævnte data skulle betragtes som fortrolige i henhold til meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger.

19 Ved skrivelse af 4. januar 2005 genfremsatte S. Ravenna en anmodning i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1049/2001.

20 Ved skrivelse af 3. februar 2005 under referencenummer D(2005) 997 (herefter »den første anfægtede beslutning«) bekræftede Kommissionens generalsekretariat afslaget på aktindsigt ud fra den betragtning, at udbredelsen af de ønskede data vedrørende fordelingen af omkostningerne for hvert af selskaberne ved beregningen af den årlige kompensation for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kunne skade Tirrenia-koncernens virksomheders forretningsmæssige interesser og udgøre en fordel for andre virksomheder. Ifølge Kommissionen meddeles denne type oplysninger ikke til interesserede parter, som beslutningen meddeles til i henhold til

artikel 20 i forordning nr. 659/1999. Endvidere er Kommissionen i henhold til artikel 287 EF forpligtet til ikke at give oplysninger til interesserede om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder. Den har desuden begrundet afslaget med artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, da offentliggørelsen af omkostningerne kan skade de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser.

21 Kommissionen har tilføjet, at ingen tungtvejende offentlig interesse begrunder en tilsidesættelse af nødvendigheden af at beskytte virksomhedernes forretningsmæssige interesser ved at offentliggøre oplysninger om deres interne funktion. Kommissionen anførte ligeledes, at delvis aktindsigt, som fastlagt i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, allerede var blevet indrømmet.

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. marts 2005 anlagde sagsøgeren annullationssøgsmål til prøvelse af den første anfægtede beslutning, som blev registreret under sagsnr. T-109/05.

23 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 7. september 2005 fik Caremar SpA tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

24 Efter at Kommissionen i sit svarskrift havde gjort gældende, at søgsmålet måtte afvises med den begrundelse, at sagsøgeren selv ikke havde indgivet en oprindelig begæring inden søgsmålet og heller ikke efterfølgende havde genfremsat en begæring i henhold til artikel 6 og 8 i forordning nr. 1049/2001, gentog S. Ravenna med udtrykkelig henvisning til, at han havde fuldmagt fra sagsøgeren, ved skrivelse af 9. juni 2005 begæringen om aktindsigt. Han anmodede specifikt kun om meddelelse af de dokumenter, der indeholdt nærmere oplysninger og data, der var fremsendt af de italienske myndigheder for at begrunde de forskellige meromkostninger, der årligt bæres af Caremar i forbindelse med udførelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste,

som rederiet var blevet pålagt for passagertransport på ruten Napoli Beverello-Capri (Italien) både med færger og hurtigfærger.

25 Ved skrivelse af 28. juli 2005 afslog Kommissionens GD for »Energi og Transport« aktindsigt i de nævnte dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Generaldirektoratet begrundede afslaget med en præcisering af, at eftersom de pågældende dokumenter hidrørte fra de italienske myndigheder, havde det i henhold til artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 5, stk. 4, litra b), i Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 345, p. 94) konsulteret de italienske myndigheder, som havde meddelt det, at de modsatte sig udbredelsen af de pågældende dokumenter.

26 Ved skrivelse af 19. august 2005 genfremsatte sagsøgeren en begæring om aktindsigt i dokumenterne vedrørende de meromkostninger, som rederiet Caremar årligt afholdt i forbindelse med udførelsen af den offentlige tjeneste, der var pålagt det på ruten Napoli Beverello-Capri.

27 Ved skrivelse af 12. oktober 2005 med referencenr. D(2005) 9766 (herefter »den anden anfægtede beslutning«) bekræftede Kommissionens generalsekretariat det oprindelige afslag af 28. juli 2005 fra GD for »Energi og Transport«. Da de italienske myndigheder havde gjort indsigelse mod udbredelsen af dataene vedrørende de af Caremar afholdte meromkostninger i forbindelse med den offentlige tjeneste på de berørte ruter og den årlige støtte til rederiet for udførelsen af denne opgave, mente generaldirektoratet, at undtagelsen i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skulle finde anvendelse. Det præciserede, at eftersom de italienske myndigheder udtrykkeligt havde gjort indsigelse mod udbredelsen af de omhandlede data, var det, i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, ikke i stand til at give delvis aktindsigt i det pågældende dokument. Ifølge generaldirektoratet var de argumenter, som sagsøgeren havde henvist til i sin begæring, vedrørende artikel 87 EF og 88 EF, Rådets

forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364, s. 7), og meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger, ikke relevante for vurderingen af den genfremsatte begæring, eftersom disse bestemmelser vedrører statsstøttesager og parternes rettigheder inden for rammerne af disse sager. Den i forordning nr. 1049/2001 forankrede ret til aktindsigt afhænger ikke af egenskaber eller specifikke interesser hos den, der har fremsat begæringen.

28 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. december 2005 anlagde sagsøgeren annullationssøgsmål til prøvelse af den anden anfægtede beslutning, som blev registreret under sagsnr. T-444/05.

29 Ved kendelser afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 19. september 2006 fik Rådet for Den Europæiske Union og Den Italienske Republik tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

30 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 27. oktober 2006 fik Caremar tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

31 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 11. december 2006 er sagerne T-109/05 og T-444/05 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

32 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, og den foreliggende sag er følgelig blevet henvist til denne.

33 I overensstemmelse med artikel 64 i Rettens procesreglement har Retten stillet parterne to skriftlige spørgsmål. Med det første spørgsmål, som blev meddelt parterne den 10. oktober 2008, blev sagsøgeren anmodet om at præcisere, om selskabet fortsat havde retlig interesse i sag T-109/05 i betragtning af, at Kommissionen havde vedtaget den anden anfægtede beslutning, som er genstand for søgsmålet i sag T-444/05. Med det andet skriftlige spørgsmål opfordrede Retten parterne til at fremsætte deres bemærkninger om de eventuelle konsekvenser for de foreliggende sager af Domstolens dom af 18. december 2007, Sverige mod Kommissionen (sag C-64/05, Sml. I, s. 11389).

34 Sagsøgeren svarede, at selskabet fortsat havde en retlig interesse i sag T-109/05, så længe Kommissionen opretholdt den første anfægtede beslutning. Kommissionen bemærkede for sit vedkommende, at da de to sager i det væsentlige tilsigter at få aktindsigt i de samme dokumenter, trådte søgsmålet i sag T-444/05 i stedet for søgsmålet i sag T-109/05, som dermed savner genstand.

35 Kommissionen svarede på det andet spørgsmål, at de italienske myndigheder havde begrundet deres indsigelse behørigt på grundlag af en af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og at en eventuel manglende begrundelse under ingen omstændigheder ville have indvirkning på retsaktens lovmæssighed, eftersom de italienske myndigheders begrundede afslag var bindende for den og forpligtede den til at afslå begæringen om aktindsigt.

36 Den 22. januar 2009 traf Retten en anden foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64, idet den anmodede Kommissionen om at afklare, hvad den mente, når den i sit svar på Rettens spørgsmål af 10. oktober 2008 bemærkede, at »søgsmålet i sag T-444/05 trådte i stedet for søgsmålet i sag T-109/05«, som dermed savnede genstand. Retten anmodede Kommissionen om at præcisere, om den heraf skulle udlede, at den faktisk havde trukket den første anfægtede beslutning, der var genstand for søgsmålet i sag T-109/05, tilbage, og såfremt dette ikke var tilfældet, om den havde til hensigt at trække denne første beslutning tilbage.

37 Kommissionen svarede, at søgsmålet i sag T-444/05 var blevet anlagt alene på grund af, at den administrative fase i sagsøgerens navn ikke havde fundet sted før det første søgsmål, og at det derfor måtte afvises. Af denne grund trådte det andet søgsmål i det førstes sted, og dette havde ikke længere en selvstændig eksistensberettigelse og var således blevet uden genstand.

38 I forlængelse af Rettens dom af 4. marts 2009, Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen (forenede sager T-265/04, T-214/04 og T-504/04, ikke trykt i Samling af Afgørelser), som annullerede beslutning 2005/163, har Retten stillet et tredje skriftligt spørgsmål i overensstemmelse med procesreglementets artikel 64, meddelt den 17. marts 2009, som anmoder parterne om at fremsætte bemærkninger til, hvilke konsekvenser der skal drages af den nævnte dom for sagerne T-109/05 og T-444/05.

39 Sagsøgeren har anført, at selskabet fortsat har en reel og aktuel retlig interesse i de to sager på grund af nødvendigheden af at få kendskab til dataene vedrørende de omkostninger, der faktisk bæres af Caremar i forbindelse med den offentlige tjeneste på ruten Napoli Beverello-Capri, samt til den støtte, Caremar modtager årligt i den forbindelse, for så vidt som disse dokumenter kunne give sagsøgeren mulighed for at anlægge en eventuel retssag.

40 Kommissionen har anført, at efter Rettens annullation af beslutning 2005/163 var søgsmålene i sagerne T-109/05 og T-444/05 blevet uden genstand, idet sagsøgeren ikke længere havde retlig interesse i at påstå annullation af de beslutninger, der afslog aktindsigt i de dokumenter, der anmodedes om.

41 Der blev den 7. april 2010 truffet nye foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i overensstemmelse med procesreglementets artikel 64.

42 Ved kendelse af 12. april 2010 anmodede Retten Kommissionen om, i henhold til procesreglementets artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, at fremlægge en række dokumenter.

43 Under retsmødet den 1. juni 2010 noterede Retten, at Kommissionen havde frafaldet sin formalitetsindsigelse i sag T-444/05.

44 Ved kendelse af 9. juli 2010 genåbnede Retten i henhold til procesreglementets artikel 62 den mundtlige forhandling. Parterne blev anmodet om at udtale sig om, hvilke konsekvenser de drager af Domstolens dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (sag C-139/07 P, Sml. I, s. 5885).

Parternes påstande

45 I sag T-109/05 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Den første anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

46 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning af sagen eller frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

47 Caremar har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens påstande tages til følge.

— Sagen afvises som ubegrundet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

48 I sag T-444/05 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Den anden anfægtede beslutning annulleres, og subsidiært erklæres artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 uanvendelig på den foreliggende sags faktiske omstændigheder.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

49 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises som ubegrundet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

50 Den Italienske Republik har nedlagt påstand om, at sagen afvises, eller at Kommissionen frifindes.

51 Rådet har i det væsentlige nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

52 Caremar har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens påstande tages til følge, og sagen afvises, eller Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

A — *Søgsmålet i sag T-109/05*

1. *Om tvistens genstand*

a) Parternes argumenter

53 Kommissionen har gjort gældende, at sagens genstand kun vedrører de dokumenter, der er blevet anmodet om under den administrative fase, og ikke, som sagsøgeren har gjort gældende, de omkostningselementer, der er forbundet med Caremars forpligtelse til offentlig tjeneste på de ti daglige forbindelser til øen Capri. Ifølge Kommissionen har sagsøgeren ændret tvistens genstand.

54 Kommissionen har endvidere i sit svar af 27. marts 2009 på Rettens skriftlige spørgsmål anført, at i forlængelse af dommen i sagen Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, som annullerer beslutning 2005/163, er søgsmålene i sagerne T-109/05 og T-444/05 blevet uden genstand, eftersom sagsøgeren ikke længere har retlig interesse i at påstå de beslutninger, der afslår aktindsigt i de dokumenter, der er anmodet om, annulleret.

55 Sagsøgeren har heroverfor anført, at selskabets påstand hovedsageligt drejer sig om at opnå dataene og dokumenterne vedrørende de meromkostninger, der er forbundet med de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt Caremar på ruten Napoli Beverello-Capri.

56 Sagsøgeren har i sit svar på det skriftlige spørgsmål, der blev meddelt selskabet den 10. oktober 2008, angivet, at det fortsat havde retlig interesse i sag T-109/05, så længe Kommissionen opretholdt den første anfægtede beslutning. Sagsøgeren gentog dette synspunkt i sit svar af 23. marts 2009 på Rettens spørgsmål om, hvilke konsekvenser selskabet drager for de foreliggende sager af dommen i sagen Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, som annullerede beslutning 2005/163.

57 Caremar mener, at sagsøgerens oprindelige begæring kun vedrører den fuldstændige version af beslutning 2005/163 samt de analytiske data, der ikke er gengivet i 128. og 140. betragtning til denne. Under retsmødet anførte Caremar, at den foreliggende sag var uden genstand, i betragtning af at efter Rettens annullation af beslutning 2005/163 i dommen i sagen Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, foreligger dataene i 128. og 140. betragtning til den nævnte beslutning ikke længere. Caremar har konkluderet, at det er ufornødent at træffe afgørelse i den foreliggende sag.

b) Rettens bemærkninger

58 Det bemærkes, at begæringen om aktindsigt, sådan som den fremgår af skrivelsen af 24. november 2004, drejer sig om den fuldstændige tekst af beslutning 2005/163, som omfatter de analytiske data, der ikke er gengivet i tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, herunder nærmere oplysninger om de meromkostningselementer, der årligt bæres af Caremar, og som navnlig vedrører passagertransporten på ruten Napoli Beverello-Capri.

59 Sagsøgeren har i sit søgsmål til prøvelse af den første anfægtede beslutning præciseret, at selskabet ønskede at få tilstillet dataene vedrørende de meromkostninger, som bæres af Caremar i forbindelse med forpligtelserne til offentlig tjeneste på forbindelserne til øen Capri.

60 Det skal fastslås, at i modsætning til hvad Kommissionen og Caremar har gjort gældende, har der i den foreliggende sag ikke været tale om ændring af tvistens genstand, som omhandler annullation af den første anfægtede beslutning, da sagsøgeren ikke har ændret dokumenternes indhold i forhold til selskabets oprindelige anmodning. Selv om sagsøgeren i løbet af den skriftlige forhandling har præciseret, hvilke dokumenter selskabet ønskede at opnå, skal det ikke desto mindre fastslås, at de detaljerede meromkostningselementer, der årligt bæres af Caremar og særligt og specifikt vedrører passagertransporten på ruten Napoli Beverello-Capri både med færger og hurtigfærger, var indeholdt i de dokumenter, der anmodedes om i sagsøgerens oprindelige begæring.

61 Argumentet om, at den foreliggende sag er blevet uden genstand, for så vidt som sagsøgeren ikke længere har retlig interesse i at påstå den første anfægtede beslutning annulleret efter Rettens annullation af beslutning 2005/163 i dommen i sagen Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, eftersom dataene i 128. og 140. betragtning til den nævnte beslutning ikke længere foreligger, kan heller ikke tages til følge.

62 Det bemærkes, at alle kan begære aktindsigt i et hvilket som helst dokument fra institutionerne, uden at der kræves en særlig begrundelse for aktindsigten. En person, der har fået afslag på aktindsigt i et dokument eller en del af et dokument, har derfor allerede alene af denne grund retlig interesse i annullation af beslutningen om afslag (jf. i denne retning Rettens dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 66 og 67, og af 11.12.2001, sag T-191/99, Petrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3677, præmis 26). Selv om beslutning 2005/163 er blevet annulleret, foreligger de dokumenter, der har dannet grundlag for beregningen af de analytiske data i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, stadig.

63 Heraf følger, at trods annullationen af beslutning 2005/163 har sagsøgeren fortsat retlig interesse i et søgsmål til prøvelse af den første anfægtede beslutning, for så vidt som de dokumenter, der er anmodet om, ikke er blevet udleveret, og den første anfægtede beslutning stadig er i kraft. Den foreliggende sag, der tilsigter annullation af den nævnte beslutning, er således ikke blevet uden genstand.

2. *Om formaliteten*

a) Parternes argumenter

64 Uden at nedlægge en egentlig afvisningspåstand har Kommissionen gjort gældende, at sagen må afvises, fordi den obligatoriske administrative procedure var blevet indledt af sagsøgerens advokat i eget navn og for egen regning og ikke af sagsøgeren selv.

65 Kommissionen har medgivet, at den altid har vidst, at S. Ravenna handlede inden for rammerne af en erhvervsaktivitet i sagsøgerens interesse, men den finder ikke desto mindre, at han ikke kunne handle i sagsøgerens navn under den retslige procedure, da han havde gennemført de to indledende faser i sagen vedrørende aktindsigt i eget navn.

66 Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig en formodet individuel interesse som omhandlet i artikel 230 EF, eftersom offentlighedens aktindsigt i institutionernes dokumenter ikke er afhængig af, at der foreligger en interesse, men reguleres af de principper og betingelser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001.

67 Sagsøgeren har heroverfor anført, at Kommissionens argumenter er for formalistiske, fordi den har vidst, at sagsøgeren regelmæssigt blev repræsenteret og forsvaret af S. Ravenna. Begæringens indhold var desuden tilstrækkeligt begrundet til at forstå, at det drejede sig om at beskytte dets rettigheder med henblik på en eventuel retssag.

68 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at selskabet med rette kan betragtes som direkte og individuelt berørt som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF, for så vidt som beslutning 2005/163 nævner det eksplicit.

69 Caremar støtter Kommissionens påstande med henvisning til, at det tilkom S. Ravenna som ansøger i den administrative procedure at anlægge annullationssøgsmålet til prøvelse af den første anfægtede beslutning.

b) Rettens bemærkninger

70 Den ved forordning nr. 1049/2001 regulerede administrative procedure vedrørende aktindsigt omfatter i henhold til forordningens artikel 7 og 8 to successive etaper. Artikel 7 omhandler behandling af oprindelige begæringer. Et svar på en sådan begæring, der indeholder et helt eller delvist afslag eller et manglende svar, inden for den fastsatte frist bemyndiger den, der har fremsat begæringen, til at genfremsætte begæringen med henblik på at få institutionen til at tage begæringen op til fornyet behandling. I henhold til artikel 8 i forordning nr. 1049/2001, som omhandler behandling af genfremsatte begæringer, bemyndiger et helt eller delvist afslag på aktindsigt i de dokumenter, der er anmodet om i en genfremsat begæring, den, der har fremsat begæringen, til at iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning på de betingelser, der er fastsat for anlæg af annullationssøgsmål.

71 Det skal for det første påpeges, at den oprindelige begæring af 24. november 2004 og den genfremsatte begæring om aktindsigt af 4. januar 2005 var udformet og underskrevet af sagsøgerens advokat, S. Ravenna, uden udtrykkelig henvisning til et repræsentationsforhold med sagsøgeren.

72 Det fremgår imidlertid af den oprindelige begærings ordlyd, at S. Ravenna handlede i sagsøgerens navn, da han opfordrede Kommissionen til at meddele dem den fuldstændige ordlyd af beslutning 2005/163 og præciserede, at sagsøgeren havde brug for disse oplysninger for at få fuldt kendskab til den pågældende beslutning.

73 Det skal endvidere fastslås, at Kommissionen vidste, at S. Ravenna repræsenterede sagsøgeren, eftersom GD for »Energi og Transports« svarskrivelse af 7. december 2004 på den oprindelige begæring om aktindsigt i dokumenterne indeholdt formuleringen »rederiet NLG, som De repræsenterer«. Kommissionen benyttede desuden i den første anfægtede beslutning følgende udtryk: »beslutning meddelt Deres klient« og »Deres klients interesser«.

74 Som det fremgår af indholdet af skrivelserne fra såvel S. Ravenna som Kommissionen, handlede advokaten i sagsøgerens navn i den administrative fase.

75 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, kan sagen således realitetsbehandles.

3. *Om realiteten*

76 Til støtte for sit søgsmål har sagsøgeren fremsat fire anbringender. Det første om Kommissionens retlige fejl ved anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, det andet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, det tredje om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og det fjerde om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

77 Først skal det fjerde anbringende undersøges, hvormed en tilsidesættelse af begrundelsespligten gøres gældende.

a) Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

78 Sagsøgeren mener ikke, at Kommissionen har undersøgt genstanden for selskabets anmodning om dokumenter, som bestod i meddelelse af dokumenter, der indeholder data vedrørende de meromkostninger, der er forbundet med Caremars forpligtelse til offentlig tjeneste på ruten Napoli Beverello-Capri. Kommissionen har ifølge sagsøgeren heller ikke undersøgt bestemmelserne i meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger, som udtrykkeligt i afsnit 14 og 17 fastsætter nødvendigheden af at offentliggøre data vedrørende meromkostninger i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste.

79 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen har undladt at tage hensyn til udbredelsen af data på grundlag af retspraksis i Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (sag C-280/00, Sml. I, s. 7747, herefter »Altmark-dommen«), og har foretaget en delvis fortolkning af Rettens dom af 25. juni 1998, British Airways m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-371/94 og T-394/94, Sml. II, s. 2405).

80 Kommissionen og Caremar har gjort gældende, at argumenterne om manglende begrundelse i den første anfægtede beslutning er helt grundløse.

Rettens bemærkninger

81 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter denne artikel, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, og Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 59).

82 Hvad angår en begæring om aktindsigt i dokumenter, når den pågældende institution har afslået at give en sådan aktindsigt, skal institutionen i hvert enkelt tilfælde, på grundlag af de oplysninger, den råder over, påvise, at de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning nr. 1049/2001 (jf. analogt Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 24). Det kan imidlertid være umuligt for hvert enkelt dokument at angive de hensyn, der begrunder, at det skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres; det egentlige formål med undtagelsen ville følgelig ikke blive nået (jf. i denne retning Rettens dom af 25.4.2007, sag T-264/04, WWF European Policy Programme mod Rådet, Sml. II, s. 911, præmis 37).

83 Ifølge denne retspraksis tilkommer det således den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller undersøge, dels om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reel.

84 Begrundelsen for en afgørelse om ikke at give aktindsigt i dokumenter skal således — i det mindste for hver kategori af de pågældende dokumenter — angive de specifikke grunde til, at en offentliggørelse af de begærede dokumenter ifølge den pågældende institution er omfattet af en af de undtagelser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 81, præmis 56, og Rettens dom af 19.1.2010, forenede sager T-355/04 og T-446/04, Co-Frutta mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 101).

85 I den foreliggende sag bemærkes, at sagsøgerens begæring om aktindsigt vedrører følgende dokumenter: den fuldstændige ordlyd af beslutning 2005/163, der omfatter de analytiske data, som ikke er gengivet i tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, herunder de detaljerede meromkostningselementer, der årligt bæres af Caremar for passagertransport på ruten Napoli Beverello-Capri, både for færger og hurtigfærger.

86 Kommissionen har begrundet afslaget på at udlevere de dokumenter, der er anmodet om, således:

»[…]

1. Begæringens genstand

Deres begæring vedrører bestemte tal i tabellerne i 128. og 140. [betragtning] til beslutning [2005/163]. I den offentlige version af beslutning [2005/163], som De er i besiddelse af, er fordelingen af omkostningerne rent faktisk blevet udeladt, mens omkostningernes størrelse er angivet.

2. Beskyttelse af forretningsmæssige interesser

De data, der er udeladt i den til offentligheden bestemte version af beslutning [2005/163], vedrører den fordeling af omkostningerne, der er taget i betragtning for hver enkelt af de regionale selskaber ved beregningen af den årlige kompensation for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

Offentliggørelsen af tallene kan skade de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser og udgøre en fordel for andre virksomheder. Det drejer sig om data vedrørende Tirrenia-koncernens virksomheders interne funktion. Oplysninger af denne art meddeles ikke til de interesserede parter, som beslutningen er meddelt til i henhold til artikel 20 i forordning nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 93 [EF]. De data, der er omfattet af tavshedspligt, er følgelig udeladt i den beslutning, der er meddelt Deres klient, selskabet Navigazione Libera del Golfo [NLG], ved rekommanderet skrivelse af 20. juli 2004.

Ifølge retspraksis er Kommissionen i henhold til artikel 287 […] EF forpligtet til at undlade at udlevere de oplysninger, som ifølge deres natur er omfattet af tavshedspligt, til interesserede; det gælder bl.a. data vedrørende en støttemodtagende virksomheds interne funktion.

Dette gælder så meget desto mere, som forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt forbyder udbredelse af disse data. Offentliggørelse kan nemlig være til skade for de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser og være i strid med bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

3. Delvis aktindsigt

Begæringen om aktindsigt vedrører kun bestemte tal, som er blevet udeladt af den offentliggjorte version. De pågældende data er alle omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelse af forretningsmæssige interesser. En delvis aktindsigt i dokumentet som fastlagt i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 er således allerede indrømmet.

[…]«

87 Med hensyn til begrundelsen for afslaget på udbredelse af de analytiske data i tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163 skal det for det første fastslås, at Kommissionen udtrykkeligt præciserer i punkt 2 i den første anfægtede beslutning, at udbredelsen af de tal, som sagsøgeren har anmodet om, kan være til skade for de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser og udgøre en fordel for andre virksomheder og være i strid med artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen har endvidere anført, at de pågældende tal er omfattet af tavshedspligt, og at sådanne data i henhold til artikel 20 i forordning nr. 659/1999 ikke meddeles interesserede parter. I punkt 4 i den første anfægtede beslutning har Kommissionen anført, at der ikke er en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde en tilsidesættelse af nødvendigheden af at beskytte virksomhedernes forretningsmæssige interesser ved at offentliggøre oplysninger om deres interne funktion.

88 Med hensyn til klagepunkterne, hvorefter Kommissionen ikke har givet tilstrækkelige oplysninger om grundene til, at den ikke har anvendt bestemmelserne i meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger og ikke har forklaret af Altmark-dommen og dommen i sagen British Airways m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 79, bemærkes, at ifølge fast retspraksis kræves det ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen af en retsakt opfylder kravene i artikel 253 EF, skal vurderes ikke kun

i forhold til ordlyden, men også til den kontekst, den indgår i, samt under hensyn til samtlige retsregler, der gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Co-Frutta mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 84, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

89 Hvad angår de analytiske data i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163 kommer Kommissionens argumentation klart og utvetydigt til udtryk i den første anfægtede beslutning, således at sagsøgeren kan få kendskab til begrundelsen for den trufne foranstaltning, og Retten kan udøve sin prøvelsesret.

90 Det skal imidlertid fastslås, at Kommissionen, som det fremgår af punkt 1 i den første anfægtede beslutning, har begrænset genstanden for anmodningen om dokumenter til tallene i tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163. Den har ikke taget hensyn til anden del af sagsøgerens anmodning vedrørende nærmere oplysninger om de data, der har dannet grundlag for beregningen af de meromkostninger, der årligt bæres af Caremar og specifikt vedrører passagertransporten på ruten Napoli Beverello-Capri både med færger og hurtigfærger.

91 Da der ikke er angivet nogen grund til, at udbredelse af de dokumenter, der indeholder de nævnte data, faktisk ville kunne være til skade for et konkret aspekt med hensyn til beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, har sagsøgeren ikke kunnet få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning og således kunnet forsvare sine rettigheder, og Retten kan derfor heller ikke vurdere, hvorfor de dokumenter, der var afslået aktindsigt i, er omfattet af en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 62, præmis 115-118, 122, 125 og 127).

92 Heraf følger, at den første anfægtede beslutning er behæftet med manglende begrundelse, idet Kommissionen ikke har angivet nogen grund til afslaget på aktindsigt i de meromkostningselementer, der årligt bæres af Caremar vedrørende passagertransporten på ruten Napoli Beverello-Capri både med færger og hurtigfærger, og sagsøgeren dermed ikke har kunnet få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning.

93 Den anfægtede beslutning bør derfor annulleres, da den er behæftet med manglende begrundelse vedrørende den konkrete anmodning om nærmere oplysninger om de meromkostningselementer, der årligt bæres af Caremar i forbindelse med passagertransporten på ruten Napoli Beverello-Capri både med færger og hurtigfærger.

94 Den første anfægtede beslutnings materielle lovmæssighed skal imidlertid undersøges med hensyn til de analytiske data i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, da Kommissionens begrundelse i denne henseende har været tilstrækkelig.

b) Det første anbringende vedrørende en retlig fejl i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001

95 Dette første anbringende består af to led, hvoraf det første vedrører et urigtigt retsgrundlag og det andet tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

Om det første led: en retlig fejl ved valg af retsgrundlag

— Parternes argumenter

96 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har baseret afslaget på aktindsigt i dokumenterne vedrørende de meromkostninger, der er forbundet med Caremars forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke alene på artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, men også på artikel 20 i forordning nr. 659/1999, på artikel 287 EF samt på meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger.

97 Sagsøgeren mener, at Kommissionen med urette i skrivelsen af 7. december 2004 har baseret sig på meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger. For så vidt som den første anfægtede beslutning stadfæster beslutningen om afslag af 7. december 2004 og således baserer sig på de samme bestemmelser og bl.a. på meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger, er den behæftet med en formel fejl.

98 Sagsøgeren har gjort gældende, at såfremt man skulle henholde sig til denne meddelelse, har den forrang for forordning nr. 1049/2001, idet begreberne tavshedspligt og/eller fortrolige oplysninger er mere specifikke og fuldstændige end artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

99 Kommissionen har gjort gældende, at første led savner grundlag i de faktiske omstændigheder, eftersom den første anfægtede beslutning ikke nævner meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger, men derimod er baseret på artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

100 Caremar tilslutter sig Kommissionens argumenter.

— Rettens bemærkninger

101 Ifølge retspraksis fremgår det af artikel 8 i forordning nr. 1049/2001, at svaret på den oprindelige begæring kun udgjorde en første stillingtagen, som gav ansøgeren mulighed for at opfordre Kommissionens generalsekretær til at tage denne stillingtagen op til fornyet overvejelse (jf. i denne retning Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 47, og dommen i sagen Co-Frutta mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 84, præmis 35).

102 Følgelig kan kun en foranstaltning, der er vedtaget af Kommissionens generalsekretær, som har karakter af en afgørelse, og som fuldstændig træder i stedet for den tidligere stillingtagen, have retsvirkninger, der berører ansøgerens interesser, og dermed gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. i denne retning dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 101, præmis 47 og 48; jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Co-Frutta mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 84, præmis 34-36). Derfor skaber svaret på den oprindelige begæring ingen retsvirkninger og kan ikke betragtes som en anfægtelig retsakt.

103 I den foreliggende sag blev meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger kun nævnt i svaret fra GD for »Energi og Transport« af 7. december 2004 for at henvise til, at de data, der var anmodet om, er fortrolige i henhold til meddelelsen.

104 Den første af Kommissionens generalsekretær vedtagne anfægtede beslutning, der er den eneste foranstaltning, der har karakter af en afgørelse, og som erstatter hele den tidligere stillingtagen af 7. december 2004 (jf. i denne retning dommen i sagen

Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 101, præmis 47 og 48; jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Co-Frutta mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 84, præmis 34-36), omtaler ikke den pågældende meddelelse, i modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende.

105 Retten skal derfor ikke tage stilling til den begrundelse, som GD for »Energi og Transport« har lagt til grund i den oprindelige stillingtagen, og som ikke er blevet gjort gældende af generalsekretæren i den første anfægtede beslutning (jf. analogt Rettens dom af 16.10.2003, sag T-47/01, Co-Frutta mod Kommissionen, Sml. II, s. 4441, præmis 28-33).

106 Herefter skal dette anbringende første led forkastes.

Om det andet led: tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001

— Parternes argumenter

107 Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at udbredelse af dataene vedrørende de meromkostninger, der er forbundet med Caremars forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke kan være til skade for rederiets forretningsmæssige interesser. Dataene vedrørende de med forpligtelserne til offentlig tjeneste forbundne meromkostninger er ikke omfattet af metoderne til vurdering af fremstillings- og distributionsomkostninger eller produktionshemmeligheder og er således ikke forretningshemmeligheder.

108 Sagsøgeren mener, at overholdelsen af den i systemet til kontrol af statsstøtte i artikel 87 EF og 88 EF fastlagte gennemsigtighed kræver offentliggørelse af meromkostninger i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste, eftersom det drejer sig om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Dette krav om offentliggørelse og gennemsigtighed, som fremgår af traktatreglerne, er stadfæstet i retspraksis og i artikel 4, stk. 1, litra h), i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240, s. 8) og artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 3577/92. Kravet om gennemsigtighed gælder så meget desto mere i den foreliggende sag, som Caremar ikke er blevet udvalgt i forbindelse med et offentligt udbud.

109 Sagsøgeren er ligeledes af den opfattelse, at Kommissionens afslag på at offentliggøre dataene vedrørende de anfægtede meromkostninger ikke er foreneligt med Altmark-dommen, nævnt ovenfor i præmis 79, for så vidt som Kommissionen har udarbejdet bindende ad hoc-regler, idet den i sammenlignelige tilfælde har anvendt sammenlignende analyser af omkostningerne ved de anfægtede tjenester med omkostningerne for virksomheder, der arbejder under tilsvarende betingelser. Sådanne analyser er uforenelige med kravet om fortrolighed og/eller beskyttelse af Caremars forretningsmæssige interesser.

110 Sagsøgeren har desuden bestridt Kommissionens henvisning til dommen i sagen British Airways m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 79, da den ikke er relevant i den foreliggende sag.

111 Den offentlige interesse begrunder udbredelse af de dokumenter, der er anmodet om, henset til EF-traktatens bestemmelser i forbindelse med undersøgelse af statsstøtte. For så vidt som der ikke er nogen forretningsmæssig interesse at beskytte, er det ufornødent at bevise, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse, der begrunder udbredelsen.

112 Caremar har ikke begrundet eller fremført det mindste bevis for de ønskede datas fortrolige karakter og navnlig for de forretningsmæssige fordele, sagsøgeren kunne få, såfremt selskabet fik kendskab hertil. Sagsøgeren mener ikke, at Caremar løber en forretningsmæssig risiko ved offentliggørelse af de pågældende data, som svarer til tabene og den støtte, de italienske myndigheder har givet, og som derfor ikke er af forretningsmæssig interesse.

113 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens argument om, at selskabets begæring er genstanden for den foreliggende sag uvedkommende, fordi den vedrører den fuldstændige ordlyd af beslutning 2005/163. Selv om sagsøgeren erkender, at »tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning [2005/163] kun gengiver de aggregerede data vedrørende [Tirrenia-koncernens] selskabers samlede virksomhed«, mener selskabet, at Kommissionen er i besiddelse af de dokumenter, der har givet mulighed for at beregne de ønskede tal.

114 Sagsøgeren bemærker i replikken, at de ønskede dokumenter delvis er af historisk karakter, da de vedrører støtte, der er givet Caremar på et tidspunkt, der ligger før den femårsperiode, der er fastlagt i afsnit 14, andet led, i meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttesager.

115 På Rettens skriftlige spørgsmål om, hvilke konsekvenser der kunne drages af dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 44, har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at de faktiske og retlige betingelser i den nævnte dom ikke er opfyldt, idet disse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som ikke er påberåbt i den foreliggende sag.

116 Kommissionen har heroverfor anført, at den faktisk har offentliggjort de samlede data vedrørende omkostningerne i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste, dvs. vedrørende strukturen af selskabets produktionsomkostninger.

117 Kommissionen har påpeget, at genstanden for den foreliggende sag kun vedrører det dokument, der blev anmodet om i den administrative fase, og at sagsøgeren ikke tager hensyn til, at retspraksis sondrer mellem begrebet dokument og information.

118 Hvad angår rækkevidden af dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 44, har Kommissionen anført, at den af Domstolen understregede nødvendighed af at opretholde en sammenhæng mellem statsstøttesager og behandlingen af begæringer om aktindsigt er af almen gyldighed og ligeledes finder anvendelse, når Kommissionen skal beskytte tredjemands forretningsmæssige interesser, uanset om det er i forbindelse med offentliggørelsen af en statsstøttebeslutning eller en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001.

119 Caremar har anført, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at de ønskede data var omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende den i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte beskyttelse af forretningsmæssige interesser. Caremar har bemærket, at de data, der er udeladt i tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, henviser til de samlede omkostninger, der bæres af hver enkelt af de regionale selskaber, til driftsresultaterne og til den årlige støtte, de har modtaget. Ligesom Kommissionen mener rederiet ikke, at sagsøgeren har påvist en urigtig vurdering i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, eller en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de ønskede dokumenter. Dette skulle imidlertid have været gjort gældende i sagsøgerens begæring for at opfordre institutionen til at tage stilling til dette punkt.

120 Hvad angår rækkevidden af dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 44, har Caremar ligesom Kommissionen gjort gældende, at Kommissionen med rette kunne basere sig på sin fortolkning af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 under hensyn til den generelle formodning, der følger af den statsstøttesag, inden for hvis rammer begæringen om aktindsigt skal ses.

— Rettens bemærkninger

121 Formålet med forordning nr. 1049/2001 er, som det er anført i fjerde betragtning og artikel 1, at give retten til aktindsigt størst mulig virkning. Forordningen finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder, i henhold til forordningens artikel 2, stk. 3.

122 I henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

123 Ifølge fast retspraksis skal undtagelserne fra retten til aktindsigt fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne ligger inde med, ikke bringes i fare (Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 36).

124 Desuden skal den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, være konkret. Den omstændighed, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, kan således ikke alene begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse. En sådan anvendelse kan i princippet kun begrundes, såfremt institutionen forud herfor dels har foretaget en vurdering af, om aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne skade den beskyttede interesse, dels såfremt der i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde indsigt i det omhandlede dokument (dom af 19.1.2010, Co-Frutta mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 84, præmis 123; jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 123, præmis 49).

125 Risikoen for at skade en beskyttet interesse skal endvidere være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk. Den undersøgelse, som institutionen principielt skal foretage for at bringe en undtagelse i anvendelse, skal udføres konkret og skal fremgå af beslutningens begrundelse (jf. i denne retning Rettens dom af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 69, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 101, præmis 115).

126 I lyset af disse principper skal Kommissionens anvendelse af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 for at afslå at give aktindsigt i de ønskede dokumenter undersøges.

127 I den foreliggende sag har Kommissionen afslået at give aktindsigt i dokumenterne med den begrundelse, at udbredelse af tallene i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163 kunne være til skade for de berørte virksomheders forretningsmæssige interesser og udgøre en fordel for andre virksomheder og således være i strid med bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

128 Det skal for det første fastslås, at de dokumenter, for hvilke undtagelsen gøres gældende, kan indeholde fortrolige oplysninger, der er omfattet af anvendelsesområdet

for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser. De ikke offentliggjorte tal svarer nemlig til Tirrenia-koncernens fordeling af omkostninger og indtægter, på grundlag af hvilke den årlige godtgørelse for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er beregnet, og de kan således være omfattet af forretningshemmeligheder.

129 Offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter vedrører kun dokumenter og ikke oplysninger forstået på en mere generel måde og indebærer ikke, at institutionerne har pligt til at besvare enhver anmodning om oplysninger fra en borger (jf. i denne retning dommen i sagen WWF European Policy Programme mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 82, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis). I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, har sagsøgeren imidlertid anmodet om aktindsigt i dokumenter, som de analytiske data, der ikke er gengivet i beslutning 2005/163, indgår i.

130 For det andet skal det undersøges, om Kommissionen har foretaget en konkret og individuel vurdering af indholdet i de af sagsøgerens anmodning omhandlede dokumenter.

131 Domstolen har anerkendt, at den pågældende institution i denne henseende kan basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 44, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

132 Domstolen har således fastslået, at hvad angår procedurerne for statsstøttekontrol kan sådanne generelle formodninger følge af forordning nr. 659/1999 samt af retspraksis vedrørende adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens administrative sagsakter (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 44, præmis 55).

133 Domstolen har konkluderet, at med henblik på fortolkningen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 skal der tages hensyn til den omstændighed, at de interesserede parter — bortset fra den pågældende medlemsstat — ikke under procedurerne for statsstøttekontrol har adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens administrative sagsakter, og således anerkende, at der gælder en generel formodning for, at udbredelsen af dokumenter i administrative sagsakter i princippet er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser (dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 44, præmis 61).

134 I den foreliggende sag vedrører de ønskede dokumenter den fortrolige version af beslutning 2005/163 samt de dokumenter, der har gjort det muligt at beregne de tal, der ikke er gengivet i 128. og 140. betragtning til den ikke-fortrolige version.

135 Selv om de nævnte dokumenter indgår i Kommissionens administrative sagsakter vedrørende statsstøttekontrol, finder Retten ikke, at det kan formodes, at udbredelsen af de meromkostningselementer, der er forbundet med forpligtelser til offentlig tjeneste, samt at samtlige de dokumenter, der har dannet grundlag for beregning af tallene, er til skade for beskyttelsen af Caremars forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

136 Ydermere ville en sådan generel formodning være i strid med meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger, som i 17. betragtning fastsætter, at oplysninger om tilrettelæggelsen af offentlige tjenester og omkostningerne herved ikke normalt kan betragtes som andre fortrolige oplysninger.

137 Det påhviler følgelig Kommissionen i den foreliggende sag at undersøge, om udbredelsen af de dokumenter, der er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende beskyttelse af forretningsmæssige interesser, konkret og faktisk ville være til skade for den beskyttede interesse.

138 Det fremgår af den anfægtede beslutning, at ved at anføre, at de udeladte data vedrører fordelingen af de omkostninger, der er taget hensyn til for hver enkelt af de regionale selskaber ved beregningen af den årlige godtgørelse for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og ved at fastslå, at udbredelsen af tallene kunne være til skade for Caremars forretningsmæssige interesser, har Kommissionen foretaget en konkret og faktisk undersøgelse af de pågældende dokumenter. Under hensyn til karakteren af de ønskede dokumenter, som består i tal af samme karakter, nemlig Caremars forskellige omkostninger, der er udledt fra dets driftskonto, og som der er taget hensyn til ved beregningen af den årlige godtgørelse samt metoderne til beregning af disse omkostninger, har Kommissionen konkret og faktisk kunnet vurdere de pågældende data, idet den sammenfattede dem under en fælles betegnelse.

139 Med hensyn til spørgsmålet om velbegrundetheden af Kommissionens afslag på at meddele de ønskede dokumenter svarer de analytiske data, som ikke er gengivet i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, til de forskellige omkostningselementer, der er taget hensyn til ved beregningen af den årlige støtte, og er udledt af et konsulentfirmas undersøgelse af evalueringen af kriterierne for fremlæggelsen af Tirrenia-koncernens selskabernes driftsregnskaber pr. rute og sæson. Disse forskellige omkostningselementer, der er udledt af Caremars driftsregnskab for 2000 (128. betragtning til beslutning 2005/163) og af udviklingen af de forskellige omkostningselementer, der er taget hensyn til ved beregningen af den årlige støtte mellem 1992 og 2000 (140. betragtning til beslutning 2005/163), omfatter: i) formidlingsprovision og anskaffelsesomkostninger, ii) havneafgifter og udgifter til havnetransit og andre udgifter i forbindelse med skibstrafikken, iii) driftsudgifter, som svarer til udgifter i forbindelse med skibsbesætninger, iv) udgifter til vedligeholdelse af skibene, v) afskrivninger, vi) finansielle nettoomkostninger, vii) omkostninger til administrativt personale og generalomkostninger, viii) de øvrige omkostninger til skatter og afgifter, med undtagelse af selskabsskat.

140 Det bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 287 EF er forpligtet til ikke at give oplysninger om forhold, der ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder (dvs. som er omfattet af tavshedspligt), såsom navnlig oplysninger om den interne organisation i den støttemodtagende virksomhed (dommen i sagen British Airways m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 79, præmis 63). Forretningshemmelighed er blevet defineret som oplysninger, hvor ikke blot deres videregivelse til offentligheden,

men også den blotte omstændighed, at de tilsendes et andet retssubjekt end det, som har afgivet oplysningen, alvorligt kan skade sidstnævntes interesser (jf. i denne retning Rettens dom af 18.9.1996, sag T-353/94, Postbank mod Kommissionen, Sml. II, s. 921, præmis 87). Det er nødvendigt, at de interesser, som vil kunne skades ved offentliggørelsen af den pågældende oplysning, objektivt set er beskyttelsesværdige. Vurderingen af den fortrolige karakter af en oplysning forudsætter således, at der foretages en afvejning mellem de berettigede interesser mod en offentliggørelse, og den almene interesse, som fordrer, at institutionernes handlinger foretages så åbent som muligt (Rettens dom af 30.5.2006, sag T-198/03, Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen, Sml. II, s. 1429, præmis 71, og af 12.10.2007, sag T-474/04, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse mod Kommissionen, Sml. II, s. 4225, præmis 65).

141 I den foreliggende sag er de pågældende data — samt de dokumenter, som de er udledt fra — som svarer til driftsregnskaberne som analyseret af et revisionsfirma, omfattet af det pågældende selskabs forretningshemmeligheder. Kommissionen ville ved at meddele sådanne data tilstille Caremars konkurrenter rederiets regnskabsresultater for flere år, hvilket ville være det samme som at tilstille dets konkurrenter dets kostpris på de forskellige transportruter og kunne være til skade for selskabets interesser.

142 Kommissionen har således med rette gjort gældende, at udbredelsen af sådanne data, der svarer til de omkostningselementer, der er udledt af Caremars driftsregnskab, kunne skade selskabets forretningsmæssige interesser og være i strid med artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

143 Som sagsøgeren har bemærket, kan oplysninger om tilrettelæggelsen af offentlige tjenester og de hermed forbundne omkostninger ganske vist ikke normalt betragtes som fortrolige oplysninger, som det fremgår af 17. betragtning til meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger.

144 Det skal imidlertid fastslås, at det præciseres i meddelelsens punkt 3.1, at oplysninger vedrørende tilrettelæggelsen af offentlige tjenester og de hermed forbundne omkostninger kan udgøre forretningshemmeligheder, når oplysningerne handler om en virksomhed, som har en faktisk eller en potentiel økonomisk værdi, og hvor andre virksomheder kunne opnå økonomisk værdi ved afsløring eller anvendelse af disse. Selv om, som sagsøgeren har påpeget, overholdelsen af gennemsigtighedsprincippet kan begrunde offentliggørelsen af de elementer, der er taget hensyn til ved beregningen af offentlig støtte i en statsstøttebeslutning, skal det bemærkes, at det fremgår af det system, som er blevet indført ved traktaterne, navnlig artikel 1 EU, 254 EF og 255 EF, samt af princippet om åbenhed og kravet om gennemsigtighed i institutionernes handlinger, som er knæsat i disse bestemmelser, at institutionernes mulighed for at offentliggøre de retsakter, de vedtager, udgør hovedreglen, når der ikke foreligger bestemmelser, der udtrykkeligt foreskriver eller forbyder en offentliggørelse. Der er imidlertid undtagelser hertil, i det omfang fællesskabsretten — især gennem bestemmelser, der sikrer overholdelsen af tavshedspligten — er til hinder for en offentliggørelse af disse retsakter eller visse oplysninger heri (jf. i denne retning dommen i sagen Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 140, præmis 61).

145 Med hensyn til Altmark-dommen, nævnt ovenfor i præmis 79, som sagsøgeren lægger til grund for at antage, at de omkostningselementer, der er forbundet med forpligtelserne til offentlig tjeneste, skal offentliggøres for at kunne anvende de af Domstolen fastsatte kriterier for at antage, at en statslig kompensation må betragtes som et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse at forpligtelser til offentlig tjeneste, er det ikke relevant i den foreliggende sag. I den nævnte dom fastslog Domstolen, at de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensation, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, men den præciserer ikke, at de omkostningselementer, der er forbundet med forpligtelserne til offentlig tjeneste, skal offentliggøres.

146 For det tredje skal det, som sagsøgeren har gjort gældende, efterprøves, om der ikke foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumenterne, til trods for at det kunne være til skade for beskyttelsen af Caremars forretningsmæssige interesser.

147 Det bemærkes, at i henhold til forordning nr. 1049/2001 tilsidesættes anvendelsen af de undtagelser, der er fastsat i dens artikel 4, stk. 2 og 3, såfremt udbredelsen af det pågældende dokument er begrundet ved en mere tungtvejende offentlig interesse. I denne forbindelse skal institutionen afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, der er nævnt i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 123, præmis 45).

148 Den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, kan der ikke tages hensyn til som en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 101, præmis 137). Heraf følger, at den private interesse, som sagsøgeren har påberåbt sig, nemlig forsvaret af selskabets interesser med henblik på at anlægge en sag, ikke udgør en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i ovennævnte bestemmelse.

149 Med hensyn til sagsøgerens argument om, at de ønskede data burde offentliggøres, for så vidt som de vedrører den støtte, der var givet til Caremar i et tidsrum, der ligger mere end fem år tilbage, skal det bemærkes, at det fremgår af bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, sammenholdt med artikel 48, stk. 2, at stævningen skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de påberåbte søgsmålsgrunde, og at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige og faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Et anbringende, der er udtryk for en uddybning af et anbringende, som tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har nær sammenhæng med dette, skal imidlertid antages til realitetsbehandling. Derimod skal et anbringende, der ikke kan anses for at være støttet på retlige og faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, afvises. Under disse omstændigheder var der intet, der forhindrede sagsøgeren i at fremføre

dette argument i stævningen (jf. i denne retning kendelse afsagt af formanden for Domstolens Tredje Afdeling den 13.11.2001, sag C-430/00 P, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. I, s. 8547, præmis 17-19, og Rettens dom af 9.9.2008, sag T-75/06, Bayer CropScience m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2081, præmis 136).

150 I den foreliggende sag er sagsøgeren, der i replikken har gjort gældende, at dataene er for gamle til at kunne betragtes som følsomme data, for sent fremkommet med et nyt argument for, at de pågældende data skal udleveres til selskabet. Dette argument kan ikke tages til følge, da det begrænser sig til en uddybning af et tidligere fremført anbringende, og det skal derfor afvises.

151 Herefter skal det første anbringendes andet led forkastes.

152 På denne baggrund skal det første anbringende forkastes.

c) Det andet anbringende: tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

Parternes argumenter

153 Sagsøgeren mener at have været genstand for forskelsbehandling, da Kommissionen i en tidligere statsstøttebeslutning har offentliggjort meromkostningerne i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste og det hertil svarende støttebeløb (Kommissionens beslutning 2001/156/EF af 19.7.2000 om Spaniens statsstøtte til søfartssektoren

(ny kontrakt om offentlig tjeneste på søfartsområdet) (EFT L 57, s. 32) (herefter »Trasmediterranea-beslutningen«)). Sagsøgeren har bemærket, at den pågældende beslutning offentliggør dataene vedrørende forpligtelser til offentlig tjeneste, rute for rute, og således giver de konkurrerende virksomheder mulighed for at efterprøve rigtigheden heraf.

154 Kommissionen har heroverfor anført, at den af sagsøgeren påståede forskelsbehandling savner grundlag i de faktiske omstændigheder, for så vidt som virksomhedens samlede resultater i Trasmediterranea-beslutningen er skjulte, og elementerne vedrørende de forskellige kostpriselementer ikke er blevet offentliggjort.

155 Under alle omstændigheder afhænger offentliggørelsen af data i en beslutning af medlemsstaternes og/eller de interesseredes anmodning om fortrolig behandling. Ifølge Kommissionen medfører en ændring i forvaltningspraksis ikke nødvendigvis, at en beslutning om at offentliggøre eller ikke at offentliggøre visse data bliver retsstridig. Den har i duplikken tilføjet, at de retslige rammer for de to beslutninger er forskellige. I Trasmediterranea-beslutningen var det nødvendigt at undersøge omkostningerne i forbindelse med de forskellige ruter, eftersom Kongeriget Spanien havde knyttet tildelingen af støtte til hver af ruterne, mens Den Italienske Republik i den foreliggende sag havde baseret ordningen på de samlede omkostninger for hver enkelt af operatørerne.

156 Caremar er af den opfattelse, at fremgangsmåden med hensyn til fortrolighed var den samme i Trasmediterranea-beslutningen. Selskabet har bemærket, at i Trasmediterranea-beslutningen er dataene vedrørende hver enkelt af omkostningselementerne samt virksomhedens samlede driftsresultater skjulte. Der var kun blevet offentliggjort en samlet vurdering af de udgifter og indtægter, som en virksomhed, der skal udføre en kontrakt om offentlig tjeneste, ville kunne påregne i høj- og lavsæsonen.

Rettens bemærkninger

157 Ifølge fast retspraksis forbyder ligebehandlingsprincippet, der er et grundlæggende retsprincip, at ensartede situationer behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet (Rettens dom af 2.10.2001, forenede sager T-222/99, T-327/99 og T-329/99, Martinez m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 2823, præmis 150, og af 14.10.2009, sag T-390/08, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3967, præmis 56).

158 I den foreliggende situation mener sagsøgeren at have været genstand for forskelsbehandling, for så vidt som Kommissionen i Trasmediterranea-beslutningen har offentliggjort dataene vedrørende forpligtelserne til offentlig tjeneste for hver enkelt rute.

159 Selv hvis det antages, som sagsøgeren i det væsentlige hævder, at selskabets situation er sammenlignelig med andres, som ønsker at få kendskab til data vedrørende meromkostninger, der er knyttet til forpligtelser til offentlig tjeneste i Trasmediterranea-beslutningen, skal det fastslås, at selv om Kommissionen i den pågældende beslutning har fremlagt meromkostningerne i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste på en anden måde, idet den, sammenlignet med beslutning 2005/163, har sondret mellem de variable og de faste omkostninger i de meromkostningselementer, der er forbundet med forpligtelserne til offentlig tjeneste, er kun de samlede omkostninger i forbindelse med forpligtelserne til offentlig tjeneste blevet offentliggjort i Trasmediterranea-beslutningen og i beslutning 2005/163, men ikke de enkelte omkostningselementer, der er taget hensyn til ved beregningen af den årlige kompensation.

160 På denne baggrund kan det ikke konkluderes, at sagsøgeren har været genstand for forskelsbehandling.

161 Herefter skal det andet anbringende, der vedrører tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, forkastes.

d) Det tredje anbringende: tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

162 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen i den første anfægtede beslutning understreger kravet om beskyttelse af de samlede data uden at komme ind på den punktuelle karakter af begæringen om aktindsigt i de meromkostninger, der er forbundet med forpligtelserne til offentlig tjeneste på ruten Napoli Beverello-Capri. Idet Kommissionen har behandlet sagsøgerens begæring som en generel begæring, har den tilsidesat artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, der bestemmer, at hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en eller flere af de ovennævnte undtagelser, skal den resterende del af dokumentet udleveres. Det fremgår ikke af den første anfægtede beslutning, i hvilket omfang udbredelsen af en del af dataene vedrørende ruten Napoli Beverello-Capri kunne være til skade for Caremars forretningsmæssige interesser.

163 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved at henvise til de samlede data, der er offentliggjort i beslutning 2005/163, ikke har forklaret de præcise grunde til, at en delvis aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 er blevet afslået.

164 Kommissionen har heroverfor anført, at de ønskede data indgår i tabellerne i 128. og 140. betragtning til beslutning 2005/163, og at disse ikke alene omfatter de analytiske omkostninger vedrørende ruten Napoli Beverello-Capri.

165 Caremar har ligesom Kommissionen gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet, i betragtning af at der i den foreliggende sag i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ikke kunne være tale om delvis aktindsigt.

Rettens bemærkninger

166 Det skal fastslås, at sagsøgeren til støtte for dette anbringende kritiserer Kommissionen for at have undladt at tage hensyn til en del af selskabets anmodning, nemlig begæringen om aktindsigt i de meromkostninger, der er forbundet med forpligtelsen til offentlig tjeneste på ruten Napoli Beverello-Capri. Af anbringendet kan der ikke udledes særlige klagepunkter med hensyn til Kommissionens tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

167 Da sagsøgerens klagepunkter omhandler utilstrækkelig begrundelse i den første anfægtede beslutning, henvises der til anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten som omhandlet ovenfor i præmis 81-93.

168 Under hensyn til det ovenstående skal det fjerde anbringende delvis tiltrædes, den første anfægtede beslutning delvis annulleres, som nærmere bestemt ovenfor i præmis 93, og søgsmålet i sag T-109/05 i øvrigt forkastes.

B — *Søgsmålet i sag T-444/05*

169 I forbindelse med søgsmålet i sag T-444/05 har sagsøgeren fremført seks anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, det andet tilsidesættelse af begrundelsespligten, det tredje tilsidesættelse af artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001, det fjerde procedurefordrejning og magtfordrejning og det femte tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og retten til forsvar. Subsidiært har sagsøgeren inden for rammerne af et sjette anbringende gjort gældende, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er ulovlig.

170 Først skal det tredje anbringende, der vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001, undersøges.

1. *Parternes argumenter*

171 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har begået tre fejl, da den konsulterede de italienske myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 og begrundede afslaget på aktindsigt i de ønskede data med de italienske myndigheders manglende samtykke.

172 Sagsøgeren er for det første af den opfattelse, at Kommissionen, da den konsulterede de italienske myndigheder, har fortolket reglerne om offentliggørelse af meromkostningerne i forbindelse med forpligtelsen til offentlig tjeneste fejlagtigt, således at statsstøtten ikke kan identificeres og kvalificeres, og dens forenelighed ikke kan vurderes. Hvad angår meromkostningerne i forbindelse med forpligtelserne til offentlig tjeneste, som kompenseres ved statsstøtte, er offentliggørelse af dataene påkrævet, henset til kravet om gennemsigtighed som fastsat i statsstøttebestemmelserne, til meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger og til Altmark-dommen, nævnt ovenfor i præmis 79.

173 For det andet har sagsøgeren understreget, at bestemmelserne i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 kun gør det muligt at konsultere en tredjemand, hvis han er ophavsmand til det pågældende dokument og har gjort gældende, at i den foreliggende sag skulle Kommissionen have konsulteret Caremar og ikke de italienske myndigheder, eftersom de ønskede dokumenter hidrører fra den førstnævnte. Det valgte retsgrundlag er derfor forkert.

174 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at en sammenligning af de forskellige sprogversioner af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, en analyse af ordningen i forordningens artikel 9 samt ordlyden af Rettens dom af 17. marts 2005, Scippacercola mod Kommissionen (sag T-187/03, Sml. II, s. 1029), fører til den konklusion, at undtagelsen i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes således, at den henviser til dokumenter, som medlemsstaten er ophavsmand til.

175 Hvis artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skulle fortolkes således, at en medlemsstat har vetoret med hensyn til offentliggørelse af et dokument, der hidrører fra den pågældende medlemsstat, ville borgerne automatisk være udelukket fra adgang til aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra denne stat.

176 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at konsultationen af de italienske myndigheder er irrelevant, eftersom de italienske myndigheder og Caremar var blevet behørigt konsulteret inden for rammerne af den i artikel 25 i forordning nr. 659/1999 omhandlede procedure.

177 Kommissionen har heroverfor for det første anført, at sagsøgerens klagepunkter skal afvises og er ugrundede. De italienske myndigheders anmodning om ikke at udbrede et dokument på grundlag af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er bindende og kan kun anfægtes ved en italiensk domstol, selv hvis den udgør retsgrundlaget for en senere foranstaltning.

178 Til sagsøgerens tre klagepunkter har Kommissionen for det første anført, at argumenterne om påståede krav om gennemsigtighed på statsstøtteområdet og om meddelelsen om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger er uden relevans, eftersom den anden anfægtede beslutning er blevet vedtaget i henhold til forordning nr. 1049/2001.

179 Kommissionen har gjort gældende, at med hensyn til dens tidligere beslutningspraksis kan offentliggørelsen af bestemte data i en beslutning afhænge af, om medlemsstaten og/eller de interesserede har anmodet om fortrolig behandling eller har tilladt offentliggørelse af bestemte oplysninger.

180 Kommissionen mener endvidere ikke, at artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 om konsultation af tredjemand generelt finder anvendelse i den foreliggende sag, da de af medlemsstaterne meddelte dokumenter er omfattet af lex specialis i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 5.

181 For det andet henviser den nævnte forordnings artikel 4, stk. 5, ikke alene til dokumenter, som medlemsstater er ophavsmænd til, men ligeledes til alle dokumenter, som hidrører fra disse stater.

182 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at det også fremgår af 15. betragtning til forordning nr. 1049/2001 og af Rettens faste retspraksis, at medlemsstaternes ret til at nedlægge veto mod udbredelsen af dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er begrundet, fordi denne forordning hverken har til formål eller til følge at ændre de nationale lovgivninger med hensyn til aktindsigt i dokumenter.

183 På et skriftligt spørgsmål meddelt parterne den 10. oktober 2008, som anmodede dem om at fremsætte bemærkninger til, hvilke konsekvenser der kunne drages af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, vedlagde Kommissionen sit svar en skrivelse fra de italienske myndigheder af 8. juli 2005, hvoraf det fremgår, at de har afslået at udbrede de ønskede dokumenter til sagsøgeren med den begrundelse, at en sådan udbredelse kunne være til skade for beskyttelsen af Caremars forretningsmæssige interesser i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. Ifølge Kommissionen havde de italienske myndigheder

følgelig behørigt begrundet deres indsigelse på grundlag af en af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Den har tilføjet, at en eventuelt manglende begrundelse i den foreliggende sag under ingen omstændigheder ville have indvirkning på retsaktens lovlighed, eftersom de italienske myndigheders begrundede afslag var bindende for den og forpligtede den til at forkaste begæringen om aktindsigt, og under alle omstændigheder kunne det kun medføre, at der træffes en ny beslutning, som materielt set er identisk med den anden anfægtede beslutning (jf. i denne retning Rettens dom af 3.12.2003, sag T-16/02, Audi mod KHIM (TDI), Sml. II, s. 5167, præmis 97, og af 13.12.2006, forenede sager T-217/03 og T-245/03, FNCBV mod Kommissionen, Sml. II, s. 4987, præmis 263).

184 For det tredje har Kommissionen til klagepunktet om, at konsultationen af de italienske myndigheder savnede genstand, idet de allerede var blevet konsulteret i henhold til artikel 25 i forordning nr. 659/1999, bemærket, at det netop var fordi Den Italienske Republik allerede havde gjort indsigelse mod udbredelsen af de analytiske data, der er indeholdt i tabellerne i 128. og 140. betragtning til den fortrolige version af beslutning 2005/163, at den i henhold til forordning nr. 1049/2001 havde pligt til at konsultere den nævnte medlemsstat, før den traf beslutning om begæringen om aktindsigt i dataene af samme karakter.

185 Den Italienske Republik, Rådet og Caremar støtter Kommissionen i alle dens argumenter. Den Italienske Republik og Caremar har navnlig anført, at i Rettens dom af 30. november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-168/02, Sml. II, s. 4135), har Retten belyst rækkevidden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og præciseret, at den nævnte bestemmelse giver medlemsstaten mulighed for at anmode en institution om ikke at udlevere dokumenter hidrørende fra den uden dens forudgående samtykke. I modsætning til hvad sagsøgeren har hævdet, udgør en anmodning fra medlemsstaten i henhold til denne bestemmelse derfor et pålæg til institutionen om ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument.

2. *Rettens bemærkninger*

186 For det første skal sagsøgerens andet klagepunkt, hvorefter undtagelsen i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 henviser til dokumenter, som medlemsstaten er ophavsmand til, undersøges.

187 I denne henseende skal det præciseres, at lovgiver med vedtagelsen af forordning nr. 1049/2001 har afskaffet ophavsmandsreglen, som indtil da havde været gældende. Som det fremgår af Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43), Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58) og Europa-Parlamentets afgørelse 97/632/EF, EKSF, Euratom af 10. juli 1997 om aktindsigt i Europa-Parlamentets dokumenter (EFT L 263, s. 27), indebar denne regel, at når en institution var i besiddelse af et dokument, som var udarbejdet af en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation, skulle en anmodning om aktindsigt rettes direkte til dokumentets ophavsmand (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 56).

188 Domstolen har præciseret, at langt fra kun at omhandle dokumenter, som medlemsstaterne er ophavsmænd til, eller som er blevet udarbejdet af disse, vedrører artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 potentielt ethvert dokument, der »hidrører« fra en medlemsstat, dvs. samtlige dokumenter, hvem der end er ophavsmand, som en medlemsstat tilsender en institution. I det foreliggende tilfælde er det eneste relevante kriterium således dokumentets oprindelse og den berørte medlemsstats videregivelse af et dokument, som medlemsstaten er i besiddelse af (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 61).

189 Sagsøgeren har endvidere i forbindelse med dette klagepunkt anført, at Kommissionens fortolkning, hvorefter medlemsstaten har vetoret mod udlevering af et dokument, der hidrører fra den, og som er tilsendt institutionerne, er det samme som at fratage alle borgere retten til aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra denne stat.

190 Det bemærkes, at i den anden anfægtede beslutning har Kommissionen afslået at meddele sagsøgeren de dokumenter, der vedrører de meromkostninger, der årligt afholdes af Caremar for at udføre den pålagte forpligtelse til offentlig tjeneste på ruten Napoli Beverello-Capri, med den begrundelse at de italienske myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 udtrykkeligt havde gjort indsigelse mod udbredelsen af de nævnte data.

191 I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at det ikke er foreneligt med de mål, der forfølges med forordning nr. 1049/2001, at fortolke artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 således, at en medlemsstat indrømmes en generel og ubetinget vetoret, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, hindrer udlevering af ethvert dokument, som en institution er i besiddelse af (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 58).

192 Forskellige omstændigheder taler derimod for en fortolkning af nævnte artikel 4, stk. 5, hvorefter den beføjelse, som den berørte medlemsstat er tildelt ved bestemmelsen, begrænses af de materielle undtagelser, som er opregnet i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot tillægges en beføjelse til at deltage i Fællesskabets beslutningsproces. På denne baggrund har medlemsstatens forudgående samtykke, jf. artikel 4, stk. 5, ikke karakter af en skønsmæssig vetoret, men snarere en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, er opfyldt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 76).

193 Hvad angår de proceduremæssige konsekvenser af at fortolke artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 på denne måde bemærkes for det første, at eftersom gennemførelsen af fællesskabsregler således i fællesskab varetages af institutionen og den medlemsstat, som har gjort brug af den i bestemmelsen indeholdte mulighed, og gennemførelsen følgelig afhænger af drøftelserne mellem disse parter, har parterne i overensstemmelse med forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF pligt til at handle og samarbejde, således at bestemmelserne kan anvendes effektivt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 85).

194 Heraf følger først og fremmest, at den institution, der modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, uopholdeligt og sammen med medlemsstaten, når institutionen har videresendt anmodningen til den, skal indlede loyale drøftelser om den eventuelle anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, idet de navnlig skal være opmærksomme på, at institutionen skal have mulighed for at træffe afgørelse inden for de frister, inden for hvilke institutionen i henhold til forordningens artikel 7 og 8 har pligt til at besvare en anmodning om aktindsigt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 86).

195 En berørt medlemsstat, som efter nævnte drøftelser modsætter sig udlevering af det omhandlede dokument, har pligt til at begrunde dette med henvisning til nævnte undtagelser. En institution kan ikke godtage en medlemsstats modstand mod udlevering af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis de anførte begrundelser ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Såfremt en berørt medlemsstat undlader at fremsætte en begrundelse, til trods for at institutionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstaten herom, skal institutionen give aktindsigt i det ønskede dokument, hvis den finder, at ingen af de nævnte undtagelser kan finde anvendelse (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 87 og 88).

196 Som det fremgår af nævnte forordnings artikel 7 og 8, har institutionen endelig selv pligt til at begrunde sit afslag på aktindsigt over for den part, som har begæret indsigt. Denne forpligtelse indebærer, at institutionen i sin afgørelse ikke blot skal nævne, at den berørte medlemsstat modsætter sig udleveringen af det ønskede dokument, men også de grunde, som medlemsstaten har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne til aktindsigt indeholdt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse. Disse oplysninger gør det nemlig muligt for den begærende part at forstå baggrunden og begrundelsen for afslaget på aktindsigt og giver den kompetente retsinstans mulighed for i givet fald at udøve den kontrol, som den er tillagt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 89).

197 I den foreliggende sag fremgår det af den anden anfægtede beslutning, at Kommissionen har begrænset sig til at afslå aktindsigt i de ønskede data med den begrundelse, at de italienske myndigheder udtrykkeligt havde modsat sig det, uden nærmere at oplyse, hvilken undtagelse i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 de italienske myndigheder havde lagt til grund.

198 I svaret på det skriftlige spørgsmål fra Retten om, hvilke konsekvenser der kunne drages af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, forelagde Kommissionen en skrivelse fra de italienske myndigheder af 8. juli 2005, som den besvarede den 30. oktober 2008. Det fremgår af skrivelsen fra de italienske myndigheder, at de afslog aktindsigt i de af sagsøgeren ønskede data med den begrundelse, at disses udlevering kunne være til skade for beskyttelsen af Caremars forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

199 I den foreliggende sag tilkommer det ikke Retten at vurdere den anden anfægtede beslutnings lovlighed ud fra en supplerende begrundelse afgivet af Kommissionen den 30. oktober 2008 i forlængelse af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, efter den skriftlige procedures afslutning. Begrundelsen for en beslutning skal findes i selve beslutningens tekst, og senere forklaringer afgivet af Kommissionen kan, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, ikke tages i betragtning. Heraf følger, at beslutningen i sig selv skal være fyldestgørende, og at dens begrundelse ikke kan fremgå af skriftlige eller mundtlige forklaringer afgivet senere, når der allerede er anlagt sag ved Unionens retsinstanser til prøvelse af den

pågældende beslutning (jf. i denne retning Rettens dom af 15.6.2005, sag T-349/03, Corsica Ferries France mod Kommissionen, Sml. II, s. 2197, præmis 287).

200 Det kan heller ikke antages, at den eventuelt manglende begrundelse under ingen omstændigheder i den foreliggende sag havde en indvirkning på retsaktens lovmæssighed, eftersom de italienske myndigheders begrundede afslag var bindende for Kommissionen og kun kunne medføre, at der træffes en ny beslutning, som materielt set er identisk med den anden anfægtede beslutning.

201 Den af Kommissionen nævnte retspraksis (TDI-dommen, nævnt ovenfor i præmis 184, præmis 97, og dommen i sagen FNCBV mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 182, præmis 263) er ikke relevant i den foreliggende sag, eftersom den manglende begrundelse i den anden anfægtede beslutning ikke kan give Retten mulighed for at udøve sin prøvelsesret med henblik på at undersøge, om Kommissionens afslag på at udlevere dokumenterne fra de italienske myndigheder er baseret på en af de grunde, som de italienske myndigheder har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne til aktindsigt indeholdt i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 89). Det forhold, at Kommissionen har til hensigt at træffe en beslutning, der materielt set har samme indhold som den anden anfægtede beslutning, fordi den, i overensstemmelse med dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, er bundet af de italienske myndigheders afslag, kan imidlertid ikke hindre Retten i at prøve lovmæssigheden af den beslutning, der er genstand for den foreliggende sag.

202 Følgelig skal den anden anfægtede beslutning annulleres, da Kommissionen deri ikke har nævnt de grunde, som de italienske myndigheder har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne til aktindsigt indeholdt i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige klagepunkter, der er fremført inden for rammerne af det tredje anbringende, eller til de fem andre anbringender, som sagsøgeren har fremført til støtte for sin sag.

Sagens omkostninger

A — *Sag T-109/05*

203 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 87, stk. 3, første afsnit, kan Retten fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

204 Da sagsøgeren i sag T-109/05 har fået delvis medhold i sagen, finder Retten det således under de foreliggende omstændigheder rimeligt, at Kommissionen bærer en tredjedel af sine egne omkostninger og betaler en tredjedel af de omkostninger, som sagsøgeren har afholdt, og at sidstnævnte bærer to tredjedele af sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af Kommissionens omkostninger.

205 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, kan Retten træffe afgørelse om, at en intervenient skal bære sine egne omkostninger. Caremar, der er indtrådt i sagen til støtte for Kommissionens påstande, bør bære sine egne omkostninger.

B — *Sag T-444/05*

206 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

207 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Den Italienske Republik bærer således sine egne omkostninger. Rådet og Caremar bærer i overensstemmelse med procesreglementets artikel 87, stk. 4, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Kommissionens beslutning D(2005) 997 af 3. februar 2005 annulleres for så vidt angår afslaget på aktindsigt i de nærmere oplysninger om de ekstraomkostninger, der årligt bæres af Caremar SpA, for passagertransport på ruten Napoli Beverello-Capri både med færger og hurtigfærger.

2) I øvrigt frifindes Europa-kommissionen i sag T-109/05.

3) Kommissionen bærer en tredjedel af sine egne omkostninger og betaler en tredjedel af de omkostninger, som Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG) har afholdt, og sidstnævnte bærer to tredjedele af sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af Kommissionens omkostninger i sag T-109/05.

4) Caremar bærer sine egne omkostninger i sag T-109/05.

5) Kommissionens beslutning D(2005) 9766 af 12. oktober 2005 annulleres.

6) Kommissionen betaler sagens omkostninger i sag T-444/05.

7) Den Italienske Republik, Rådet for Den Europæiske Union og Caremar bærer hver deres egne omkostninger.

Czúcz Labucka O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. maj 2011.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter ..... II - 2489

Tvisternes baggrund og retsforhandlingerne ..... II - 2495

Parternes påstande ..... II - 2502

Retlige bemærkninger ..... II - 2505

A — Søgsmålet i sag T-109/05 ..... II - 2505

1. Om tvistens genstand ..... II - 2505

a) Parternes argumenter ..... II - 2505

b) Rettens bemærkninger ..... II - 2506

2. Om formaliteten ..... II - 2508

a) Parternes argumenter ..... II - 2508

b) Rettens bemærkninger ..... II - 2509

3. Om realiteten ..... II - 2510

a) Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af begrundelsespligten ..... II - 2511

Parternes argumenter ..... II - 2511

Rettens bemærkninger ..... II - 2512

b) Det første anbringende vedrørende en retlig fejl i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 ..... II - 2517

Om det første led: en retlig fejl ved valg af retsgrundlag ..... II - 2518

— Parternes argumenter ..... II - 2518

— Rettens bemærkninger ..... II - 2519

Om det andet led: tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 ..... II - 2520

— Parternes argumenter ..... II - 2520

— Rettens bemærkninger ..... II - 2524

c) Det andet anbringende: tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling ..... II - 2532

Parternes argumenter ..... II - 2532

Rettens bemærkninger ..... II - 2534

d) Det tredje anbringende: tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ..... II - 2535

Parternes argumenter ..... II - 2535

Rettens bemærkninger ..... II - 2536

B — Søgsmålet i sag T-444/05 ..... II - 2536

1. Parternes argumenter ..... II - 2537

2. Rettens bemærkninger ..... II - 2541

Sagens omkostninger ..... II - 2546

A — Sag T-109/05 ..... II - 2546

B — Sag T-444/05 ..... II - 2546